

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – SETOR LITORAL
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

GUILHERME LOPES LATINI

**CONSELHOS MUNICIPAIS E SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS:
ARTICULAR REDES E FORTALECER O CONTROLE SOCIAL**

Matinhos

2015

GUILHERME LOPES LATINI

**CONSELHOS MUNICIPAIS E SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS:
ARTICULAR REDES E FORTALECER O CONTROLE SOCIAL**

Monografia apresentada ao módulo de Trabalho de Conclusão de Curso II como requisito parcial à conclusão do curso de Serviço Social, Setor Litoral, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Édina Mayer Vergara

Matinhos

2015



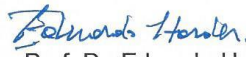
PARECER DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO


Os membros da Banca Examinadora designada pela orientadora Prof^a. Dr^a **Édina Mayer Vergara**, realizaram em 15/06/2015 a avaliação do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) do acadêmico **Guilherme Lopes Latini**, intitulado CONSELHOS MUNICIPAIS E SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: ARTICULAR REDES E FORTALECER O CONTROLE SOCIAL para obtenção do Título de **Bacharel em Serviço Social** pela Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral, tendo o estudante recebido conceito “ APL ”.

Matinhos, 15 de junho de 2015.


Prof^a Dr^a Édina Mayer Vergara
Orientadora - UFPR – Setor Litoral


Prof. Dr. Jayson Vaz Guimarães
UFPR – Setor Litoral


Prof. Dr. Eduardo Harder
UFPR Setor Litoral


Guilherme Lopes Latini
Acadêmico de Serviço Social

Conceitos de aprovação
APL = Aprendizagem Plena
AS = Aprendizagem Suficiente

Conceitos de reprovação
APS = Aprendizagem Parcialmente Suficiente
AI = Aprendizagem Insuficiente

OBSERVAÇÃO:

CASO O(A) ESTUDANTE SEJA ORIENTADO(A) A REFORMULAR SEU TRABALHO, DEVE-SE REGISTRAR NO VERSO OS REQUISITOS APONTADOS PELA BANCA PARA O ACEITE FINAL DO TRABALHO.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a Deus, fonte de inspiração para o crescimento interior e ético diante do mundo. Dizer, também, da minha gratidão para duas pessoas que me acompanham nesta vida e que a tornaram, desde suas chegadas, mais alegre e amorosa: León Ayún e Amanda Victoria. Este trabalho é dedicado para vocês. Agradeço também aos meus pais, Marcus Vinícius e Maria Helena, que sempre buscaram o melhor para mim. Para minha irmã Juliana, pessoa querida e que sempre me ensina. E, para o ser que pulsa no seu ventre.

Agradecer a minha família chilena que me “adotou” e por mim guarda grande carinho. Acredito, como Gonzaguinha, que somos frutos das lições diárias de outras tantas pessoas, e, dessa forma, gostaria aqui de expressar minha gratidão junto às companheiras e companheiros do PDUR pela jornada compartilhada em que aprendemos (todos os dias) a sermos mais e transpor, através da esperança-ação, as situações limites para irmos fincando nossas botas na lama do inédito-viável. O PDUR é fruto de um grande trabalho coletivo, no qual já passaram muitos que deixaram suas sementes e outros que continuam plantando nessas sendas... A todos eles e elas, meu agradecimento.

Gratidão a todos os sujeitos que dialogam com o projeto e que me possibilitam muitos aprendizados. Eles, e as gerações futuras, são o grande sentido dos esforços empreendidos. Agradecimento para a professora Édina, que sempre me acolheu e apostou nas minhas potências. Grande educadora, militante das causas justas e ser humano que no con-tato me foi possível ad-mirá-la.

Agradecimento especial para os professores Jayson Guimarães e Eduardo Harder pelo aceite em participar da banca para avaliar meu processo formativo e contribuir criticamente para o adensamento reflexivo na linha de trabalho que estou envolvido. Eles, juntamente com a professora Édina, são referências de profissionais para mim, que articulam competência e compromisso com a construção da justiça social.

Gratidão a todas as colegas de curso, professores e comunidade acadêmica em geral. Com eles foi possível me aventurar pelos caminhos de uma formação discente pautada pela busca da problematização crítica da realidade.

Não poderia deixar de mencionar que a caminhada que desenvolvi no transcurso de minha estada na UFPR - Setor Litoral foi fruto de um processo de busca por uma educação que respeitasse a autonomia estudantil assentada numa visão crítica do mundo para a efetivação e alargamento da liberdade. Para este caminhar, muito me valeu a extraordinária vivência com companheiros e companheiras de luta que militaram comigo, em Niterói, no Acampamento Maria Julia Braga – O Quilombo do Século XXI; e no projeto de extensão “Redes Colaborativas em Espaços Público”. A todos eles e elas minha eterna gratidão pelos aprendizados.

Se muito vale o já feito,
Mais vale o que será
Mais vale o que será
E o que foi feito é preciso
Conhecer para melhor prosseguir
Falo assim sem tristeza,
Falo por acreditar
Que é cobrando o que fomos
Que nós iremos crescer
Nós iremos crescer,
Outros outubros virão
Outras manhãs, plenas de sol e de luz
(O que foi feito devera – Milton Nascimento)

E aprendi que se depende sempre
De tanta, muita, diferente gente
Toda pessoa sempre é as marcas
Das lições diárias de outras tantas pessoas
(Caminhos do coração - Gonzaguinha)

RESUMO

Este trabalho é elaborado a partir de uma práxis assentada num projeto de extensão, o PDUR (Programa de Desenvolvimento Urbano e Regional) que tem como um dos seus *lócus* de atuação o Setor Litoral da Universidade Federal do Paraná, cujo objetivo é implementar metodologia de desenvolvimento social com as comunidades a partir do Observatório de Geotecnologias Sociais. Versa sobre investigação dos conselhos gestores de políticas públicas e direitos apreendendo o contexto que marca a gênese e desenvolvimento destes espaços, isto é, do período que abarca dos finais dos anos 1970, momento de luta pela redemocratização no Brasil, à década de 1990, período marcado pela hegemonia do neoliberalismo; bem como apreendemos a partir de literatura especializada os limites e possibilidades inscritos nos conselhos. Pesquisamos sobre o Sistema de Garantia de Direitos e potências que o PDUR e os conselhos podem agregar para a efetivação do primeiro, através do Observatório de Geotecnologias Sociais.

Palavras-Chaves: Programa de Desenvolvimento Urbano e Regional, Observatório de Geotecnologias Sociais, Conselhos Gestores, Sistema de Garantia de Direitos

RESUMEN

Este trabajo es elaborado a partir de una experiencia teórica y práctica desarrollada en el proyecto de extensión , el PDUR (Programa de Desenvolvimento Urbano y Regional), que tiene como uno de sus locales de actuación el sector Litoral de la Universidad Federal de Paraná, en el cual su objetivo es implementar metodologías de desarrollo social con las comunidades a partir del Observatorio de Geotecnologías Sociales. Este trabajo discute sobre la investigación de los consejos gestores de políticas públicas y derechos , comprendiendo desde el contexto que marca el origen y desarrollo de estos espacios, esto es, del período que abarca entre los años finales de 1970, momento de lucha por la redemocratización en Brasil hasta la década de 1990, período marcado por la hegemonía del neoliberalismo, bien como entendemos a partir de literatura especializada las limitaciones y posibilidades que constan en los consejos. Averiguamos sobre el sistema de garantía de derechos y potencias que el PDUR y los consejos pueden agregar para la realización de este, por lo meo del Observatorio de Geotecnologías Sociales.

Palabras-Claves: Programa de Desenvolvimento urbano y Regional, Observatorio de Geotecnologías Sociales, Consejos Gestores, Sistema de garantía de Derechos

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEF – Casa do Estudante Fluminense

CUT – Central Única dos Trabalhadores

EC – Emenda Constitucional

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra

ONG – Organização Não-Governamental

PA – Projeto de Aprendizagem

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido democrático trabalhista

PDUR – Programa de Desenvolvimento Urbano e Regional

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PM – Polícia Militar

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPP – Projeto Político-Pedagógico

PR – Paraná

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos trabalhadores

RJ – Rio de Janeiro

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

TCC – trabalho de Conclusão de Curso

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. TRAJETÓRIA.....	13
3. CAPÍTULO 1 SOBRE O PDUR (LITORAL) E O OBSERVATÓRIO DE GEOTECNOLOGIAS SOCIAIS.....	19
4. CAPÍTULO 2 CONTEXTO HISTÓRICO.....	23
4.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA LUTA PELA REDEMOCRATIZAÇÃO À EMERGÊNCIA DO NEOLIBERALISMO.....	23
4.1.1 FINAIS DOS ANOS 1970 E DÉCADA DE 1980.....	23
4.1.2 ANOS 1990.....	29
5. CAPÍTULO 3 DOS CONSELHOS DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS...33	
5.1 O QUE SÃO OS CONSELHOS GESTORES.....	34
5.2 LIMITES, POSSIBILIDADES E DESAFIOS.....	37
6. CAPÍTULO 4 DOS CONSELHOS GESTORES E O PDUR (LITORAL) ENQUANTO INSTÂNCIAS CONTRIBUTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS.....	42
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
8. REFERÊNCIAS.....	47

1. INTRODUÇÃO

A concretização dos conselhos gestores na vida brasileira é fruto de um intenso movimento político na vida nacional. Trata-se de um dos processos ocasionados da luta pela redemocratização política organizada por diversos atores que imprimiram a necessidade de maior participação popular na gestão do Estado como princípio constitucional.

Para que estas mudanças geradas a partir da Constituição de 1988 viessem a cabo, importantes embates se fizeram presentes, desvelando a década de 1980 como palco de significativo ascenso do movimento social.

Toda esta movimentação de forças sociais progressistas, apesar de imprimir derrotas significativas aos setores representantes (sejam militares ou civis) das históricas elites políticas e econômicas, não conseguiu se estabelecer como força hegemônica. Gomes (1997) assim expressa este processo marcado muito mais por continuidades do que rupturas:

A chamada transição do regime militar se completa sem mudar nada quanto à composição do poder. Além da estabilidade política, garante, também, a estabilidade econômica para a classe dominante com o dinheiro público (...) (GOMES, 1997, p. 39).

Na década seguinte os setores representantes do mundo do trabalho sentiram o peso regressivo maior do avanço do capital sobre seus direitos, conquistados a partir dos enfrentamentos passados.

O desemprego em massa adicionado a precarização das condições de trabalho, a perda de direitos, articulado à preponderância avassaladora do pensamento único, que encucava uma perspectiva de horizonte de sociabilidade fortemente calcado no consumismo e individualismo, gestou um quadro de refluxo de massas. O neoliberalismo imprimiu sua força. Se na gestão de Collor de Mello ele teve seu processo de implementação interrompido, ele se consolidaria no Brasil com o governo de Fernando Henrique Cardoso nas suas duas gestões.

Todo este cenário condicionou o desenvolvimento dos conselhos gestores. Esse pano de fundo “macro” dos embates políticos é importante na análise daqueles espaços pois muito nos fornece elementos para pensarmos os limites e possibilidades, e apontar desafios...

Agregado a isto, pondero que outras questões inscritas na prática dos conselhos implicarão na eficiência e efetividade dos conselhos como instâncias do controle social e democratização das políticas públicas.

Em meu Trabalho de Conclusão do Curso de Serviço Social busco aprofundar as reflexões a respeito dos Conselhos Gestores com o intuito de colher subsídios que possam contribuir com a práxis do PDUR na sua relação orgânica com os sujeitos em seus territórios, explorando, com isso, a concretude do Sistema de Garantia de Direitos. Algumas perguntas, nesta inflexão problematizadora, se colocaram atinentes para ajudar a abrir o campo da investigação, tendo como foco o objeto em questão, os Conselhos gestores: o espaço dos conselhos de políticas e direitos é um espaço potencializador no afloramento da participação popular na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis?; será este território democrático, chamado esfera pública não-estatal, capaz de potencializar o acesso, a garantia, a luta intransigente pelos direitos, além de instância contributiva no fortalecimento de uma cultura política da população?

Neste sentido delineamos como objetivo principal deste estudo pesquisar as possibilidades e limites colocados para a consecução da esfera pública na afirmação de direitos e de cidadania, especificadamente, a partir dos conselhos de políticas e direitos. Contempla os objetivos específicos compreender o fazer do PDUR e a proposta do Observatório de Geotecnologia Social; minha trajetória pessoal na relação com a democracia deliberativa; e as interfaces entre PDUR, conselhos e Sistema de Garantia de Direitos.

Dessa forma, com o intuito de aproximar-me do objetivo exposto optei por uma pesquisa exploratória, na qual recorreremos ao levantamento bibliográfico e sistematizações das vivências no projeto de extensão.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso estruturou-se da seguinte forma:

No capítulo primeiro desenvolvo um resgate da minha trajetória enquanto sujeito interventivo politicamente. Abordo, brevemente, de minha aproximação orgânica com a militância. Este percurso se mostra de suma importância como dimensão vivencial da democracia deliberativa, e que influirá no meu processo no PDUR junto aos conselhos.

O segundo capítulo apresento o PDUR propriamente. De forma mais específica, a sua atuação no Setor Litoral da UFPR, cujo objetivo é a construção de um Observatório de Geotecnologias Sociais. Abordo sua ação que se operacionaliza junto, além dos conselhos, às comunidades, associações e escolas no município de Morretes-PR.

O capítulo seguinte, apresento o contexto político, cultural, econômico e social, de forma sucinta, que marcou a gênese e desenvolvimento dos conselhos gestores na sociedade brasileira, isto é, fins da década de 1970 até os anos 90.

No quarto capítulo, explico conceitualmente o que são os conselhos gestores e ausculto dentro da literatura especializada apontamentos que revelam limites e possibilidades destes espaços.

No último capítulo, coloco as potencialidades do PDUR e os conselhos gestores para o fortalecimento de um Sistema de Garantia de Direitos.

Finalizo com as considerações finais, que pela natureza processual do PDUR e que se encontra em constante movimento, mais aponta caminhos enquanto possibilidades do que conclusões.

2. TRAJETÓRIA

“Não posso estar no mundo de luvas nas mãos, constatando apenas. Constatando, intervenho, educo e me educo. Ensino porque busco, porque indaguei, porque indago e me indago. Pesquiso para conhecer o que ainda não conheço e comunicar ou anunciar a novidade. O que me faz esperançoso não é tanto a certeza do achado, mas mover-me na busca. Não é possível buscar sem esperança, nem, tampouco, na solidão.” (Paulo Freire, 1997)

Penso que é importante neste trabalho abordar um pouco de minha história, pois é a partir dela, pelas minhas aptidões e interesses que as temáticas fortes que aparecem neste trabalho vão emergir. Este TCC, podemos dizer, sintetiza uma caminhada para além do processo formativo durante a graduação em Serviço Social na UFPR - Setor Litoral. Expressa um percurso que remonta meu envolvimento e interesse pela política ou, melhor dizendo, pela busca de comprometer-me com a vida em sociedade pautada por um espírito público...

As lembranças do meu interesse pelo debate político que me vêm são de quando estava no meu findar do ensino fundamental e durante meu ensino médio. Lembro-me que minha família simpatizava e votava com o Partido dos Trabalhadores (PT). Contudo, não exerciam participação em nenhuma organização, movimento ou causa coletiva. Restringiam-se somente a votar nas eleições. Mas me despertava a conhecer mais sobre aquele partido.

Li com muito interesse, naquela época, uma biografia do Lula escrita pelo Frei Betto¹ e já me achava o conhecedor sobre aquele candidato e o PT, a ponto de divulgar e defendê-los aos meus amigos e seus pais.

Quando da conquista da eleição para o executivo federal pelo partido, em 2002, fui às ruas comemorar. Via pessoas de gerações anteriores chorando, muitos jovens vibrando no comício que aconteceu em Niterói... Era uma grande festa popular que eu assistia!

¹

Trata-se do livro “Lula – Biografia política de um operário”.

Acreditava que estávamos vivendo um momento histórico (e de fato estávamos) e vislumbrava que meus sonhos de justiça e uma sociedade mais igualitária, sentimentos estes que vinha temperando mais a partir de leituras do que propriamente de militância, estava encontrando uma possibilidade de materialidade com a chegada de Lula ao posto máximo da nação.

Toda essa expectativa e esperança eu resignificaria um tempo depois quando data do meu ingresso na universidade. Tinha passado para o curso de História na Universidade Federal Fluminense (UFF), em 2006. Este momento era de grande tensionamento na esquerda brasileira. O desapontamento com a condução da política e da economia pelo governo Lula havia gerado muitos “rachas” dentro do PT e mais insatisfações e descréditos pelos setores da esquerda que se colocavam fora do PT.

A narrativa preponderante, dessa forma, no movimento estudantil da UFF era de muita crítica àquele partido, às suas “capitulações”. Fui muito influenciado por aquele discurso e uma visão negativa geraria em torno da trajetória de Lula e do PT. Numa perspectiva simplista atribuía a noção de traição tão somente para descrever os caminhos adotados pelo governo de esquerda, ou melhor, de centro-esquerda, sem desenvolver uma leitura mais apurada de outros elementos que condicionavam aquela realidade².

Data daquele ano de ingresso à universidade o meu estreitamento com um grupo de ativistas que estavam acampando na marquise do “bandeirão” da UFF.

Eles vinham de um longo processo de luta... É uma longa história, mas penso ser interessante adentrar um pouco nela pois este movimento que me aproximei terá uma grande importância na minha caminhada enquanto sujeito curioso e interventivo com as questões coletivas.

² Não quero dizer com isso que não tenha críticas à condução que o PT e o Governo capitaneado pelo PT desenvolveram na vida política nacional, porém, abarco em minha leitura deste processo, que data desde 2002, uma visão menos simplista do que a que eu tinha antes, além de reconhecer avanços nesta caminhada, principalmente, para os setores mais subalternizados da população.

Aquele grupo acampado era formado por universitários e secundaristas que estavam militando no interior da universidade reivindicando alojamento estudantil patrocinado pela UFF, além de outras medidas para a manutenção no espaço escolar dos estudantes que tinham dificuldades sócio-econômicas para continuarem estudando. Tratava-se de militantes que vinham de um processo de resistência na Casa do Estudante Fluminense (CEF).

A CEF era uma instituição que alojava estudantes no município de Niterói e pertencia ao governo do Estado. Além de estudantes da UFF, a CEF abrigava em seu interior estudantes secundaristas e de outras instituições escolares. O critério para a entrada na CEF era através de recorte econômico. Este alojamento foi palco de significativas mobilizações e organização por parte de pessoas identificadas com a transformação societária ao longo de sua história³. Diante de uma grave crise política e administrativa na CEF, alguns moradores começam a auto-gestionar aquele espaço, buscando nesse processo radicalizar a democratização da mesma. Toda essa mobilização atizará uma contra-resposta por parte de uma administração imposta pelo governo sem diálogo com os moradores da Casa. Resultante desse embate resultará na expulsão dos estudantes que dinamizaram a horizontalidade na gestão do espaço, além de outros moradores não identificados com tal processo de resistência, pois cada vez mais uma lógica autoritária se fazia valer naquela instituição⁴.

Como grande parte dos moradores expulsos eram oriundos da UFF, avaliaram a necessidade de implicá-la naquela demanda, isto é, alojamento estudantil. Pois, os gestores dela não poderiam se esquivar diante de uma necessidade tão premente. A CEF não pertencia a UFF, e o número de vagas da primeira era muito limitada perto da demanda da última. A UFF contava, naquele período, com uma média de 30 mil estudantes, e deste contingente uma parte significativa vinha de regiões mais afastadas do Estado do Rio de Janeiro e de

³ Era comum nos relatos sobre a trajetória de resistência forjada dentro da CEF abordarem que esta foi palco de importantes embates contra a ditadura militar.

⁴ Uma exemplificação disso se deu através da imposição de um estatuto que tinha como um de seus artigos a previsão de que caso algum morador sofresse uma doença infecto-contagiosa seria expulso do alojamento, horário de recolhimento entre outras medidas arbitrárias.

outras regiões. Muitos eram levados, pela falta de moradia estudantil na universidade, a ficarem cada vez mais reféns da especulação imobiliária. Além deste fator, a universidade não tinha, à época, uma política de assistência estudantil à altura das necessidades do corpo discente, além da insuficiência do número de bolsas nas atividades de extensão, pesquisa e ensino. Esta conjuntura levava muitos a abandonarem o seu processo formativo institucional, fazendo com que o índice de evasão fosse altíssimo⁵.

Assim, estudantes militantes do processo de luta no interior da CEF conduziram o processo mobilizatório para o interior da universidade. Foi instaurado um acampamento no campus de Gragoatá⁶, que veio a se chamar Acampamento Maria Julia Braga – O Quilombo do Século XXI⁷. O objetivo era intensificar a pressão em cima das autoridades universitárias. Foram organizados um conjunto de atividades para dialogar com a comunidade acadêmica. Num desses momentos que se deu minha aproximação.

Momentos riquíssimos vivenciei naquele espaço de profundas discussões políticas e acadêmicas. A dinâmica na gestão da convivência do espaço do acampamento, além da condução política do processo reivindicativo, se dava por uma profunda democracia de base, em que todos tinham igual poder de decisão. O consenso era a tônica para se deliberar algo, o que gerava um adensamento argumentativo.

De simpatizante fui me constituindo, naturalmente, num militante orgânico daquele movimento social que se desenvolvia na vida universitária...

⁵ Segundo dados de uma pesquisa feita pelo professor Francisco Palharini estimava-se que o índice de evasão margeava em torno dos 30% dos estudantes. Um índice aberrador!

⁶ A UFF tem diversos campus espalhados pela cidade de Niterói-RJ. O principal era o que se localizava no bairro do Gragoatá, pela sua extensividade, estrutura e contingente estudantil que desenvolvia sua formação naquele espaço.

⁷ Maria Julia Braga era uma senhora que acolhia estudante com fragilidades sócio-econômicas em sua casa. Ela deixou em seu testamento sua moradia para o governo do Estado para que este destinasse o seu uso com a função social de alojamento para estudantes.

Junto com aquele movimento que se consolidava na vida da UFF me forjei enquanto sujeito político interventivo. Fui aprendendo a lidar com os medos da fala em público, a problematizar questões que se deparavam no cotidiano com o diálogo coletivo, aprender a lidar com o embate de idéias, com tensionamentos de diversas ordens...

Foram tantas vivências, aprendizados, trocas, dores também... Foi intenso. Mergulhei de forma inteira nesta experiência... Este engajamento foi até o ano de 2010.

Data deste contexto minha inserção num projeto de extensão chamado Educação, Saúde e Transformação: Articulando Redes Colaborativas em Espaços Públicos. Dediquei-me a ele intensamente também. Este projeto era coordenado pela professora Maria Lucia Oliveira. Era e é um grande ser humano, educadora e militante. Com sua voz suave e tranquila expressava um profundo respeito pelo diálogo, no qual buscava desvelar o mundo a partir de um referencial crítico. Muitas outras pessoas que me engrandeceram enquanto pessoa eu encontrei naquele projeto.

O “Redes Colaborativas”, como o chamávamos, entendia a educação como ação crítica, reflexiva, dialógica, participativa, emancipatória e interativa; e saúde como resultante de condições econômicas, políticas, culturais e sociais; reconhecia ser papel da universidade pública construir e socializar, em caráter gratuito, conhecimento prático-teórico que contribuísse para a concretização do direito de todos a condições dignas de vida, saúde, educação, trabalho, estudo e convivência. Contrapunha-se à lógica privatizante, imediatista, quantitativista, funcionalista e produtivista que vinha e vem caracterizando as políticas educacionais para a educação e saúde. Defendia no seu fazer a indissociabilidade do tripé formado pelo ensino-pesquisa-extensão. O projeto almejava a oportunidade de vivenciar, na formação inicial e continuada de educadores, a junção entre compromissos políticos, princípios éticos, referenciais teóricos e propostas metodológicas. Ensejava contribuições ao fortalecimento da cidadania, reconhecendo o papel da educação como partícipe da construção de um ambiente saudável. Articulava em espaços públicos redes colaborativas de sujeitos, saberes e práticas pedagógicas.

Oportunizava a vivência, na formação inicial e continuada de educadores, da articulação entre compromissos políticos, princípios éticos, referenciais teóricos e propostas metodológicas...

Foram momentos de muitos aprendizados... Participei nos anos de 2007 e 2008 como bolsista. No ano seguinte minha inserção se deu enquanto militante do “Acampamento”.

No começo do ano de 2010, avaliei a necessidade de gerar uma mudança em minha vida. Estava muito abalado por muitas experiências do processo de engajamento que tinha até então vivenciado e por outros aspectos de minha vida. Sentia-me adoecido e fragilizado. Resolvi, então, fazer uma viagem. Não estava satisfeito com a caminhada acadêmica também. Na verdade, o despondimento com a faculdade de História e a universidade, de modo geral, era total. Atribuía um caráter fortemente academicista⁸ àquele curso e não via sintonia com meus anseios e buscas.

A questão de viajar sempre foi um sonho para mim. Lia com grande interesse biografias de viajantes que contavam as aventuras pelos quais passavam. Muitos livros desse gênero me inspiravam. Um dos mais marcantes foi “Diários de motocicleta”, de Che Guevara. Em todas as obras via como seus personagens se transformavam neste processo. A viagem, percebia eu, através das leituras, mais que contato com gente e lugares diferentes, é uma experiência profunda de autoconhecimento, de mudanças...

Mochila nas costas e um amigo⁹ para partilhar a rica experiência de sair sem “eira nem beira”. Por coincidência da vida, nos dirigimos para a região sul do país, pois em Santa Catarina queríamos visitar uma pessoa. É nesta aventura que conheço o trabalho da UFPR - Setor Litoral. Fiquei bastante co-movido com o seu fazer e seu Projeto Político Pedagógico (PPP).

⁸ Expressão que significa um fazer universitário ensimesmado em si mesmo, que não dialoga com os movimentos sociais e com as problemáticas da sociedade, mas restringe-se a ficar mais envolvido com aspectos teóricos.

⁹ Meu amigo Bruno Carvalho. Brinco que ele era meu “Alberto Granado”. Este foi companheiro de viagem de Che Guevara pela América Latina. Esta aventura está registrada em biografias tanto do Che quanto de Granado, bem como inspirou a realização de um longa-metragem ficcional.

Decidi, portanto, tentar a vida no litoral do Paraná, para poder compartilhar daquela experiência pedagógica. Entrei, assim, no curso de Serviço Social daquela instituição.

Vivências riquíssimas, desde então, tive e tenho no fazer do Setor Litoral da UFPR. Momentos, também, de muitas dificuldades...

3. CAPÍTULO 1 SOBRE O PDUR (LITORAL) E O OBSERVATÓRIO DE GEOTECNOLOGIAS SOCIAIS

O PDUR (Litoral) é fruto de um conjunto de ações desenvolvido por vários atores a partir dos deslizamentos e enchentes ocorridos no ano de 2011 no litoral paranaense.

Entre os dias 11 e 13 de março daquele ano chuvas intensas ocasionaram grandes transtornos para os municípios do leste do Estado¹⁰. Morretes e Antonina foram os mais afetados, a ponto do governo estadual decretar estado de calamidade pública nestas áreas. Os cenários deixados pela chuva eram desoladores: pontes destruídas, barreiras nas rodovias, muitas árvores tombadas, diversas pessoas desabrigadas, bem como mortes e desaparecimentos.

Em consonância com o Projeto Político Pedagógico (PPP) da UFPR - Setor Litoral, que preconiza o engajamento da universidade com as demandas das comunidades litorâneas do estado, diversos membros que compõem a comunidade acadêmica desta instituição se engajaram para contribuir nas respostas às problemáticas postas pelas catástrofes.

Expressava-se ali, naquela problemática social com forte carga dramática um momento de inflexão de muitos sujeitos, principalmente, discentes do Setor Litoral. Aqueles acontecimentos proporcionaram um adensamento, em suas formações educacionais-humanas-políticas, das dimensões emanadas pelo PPP daquela instituição. O aprofundar do compromisso social foi firmando as bases para o desvelamento do conhecimento crítico.

¹⁰

O Estado de Santa Catarina também foi bastante atingido pelas chuvas.

Nasce daí um movimento denominado “Águas de Março”. Os diversos sujeitos que compunham este buscaram articular as dimensões do ensino, da pesquisa e da extensão universitários, através dos processos pedagógicos do Setor Litoral (estágios, PA's, ICH's, módulo de FTP), em confluência com as urgentes necessidades da população que se encontrava numa situação de risco social.

O Trabalho de Conclusão de Curso da estudante Luana Lustosa, uma das membro-fundadoras desse movimento, nos contextualiza de todo este processo inicial de diálogo com as pessoas afetadas pelas chuvas e, vale dizer, da constatação da inoperância do poder público, principalmente, com os sujeitos que se encontravam em condição de extrema vulnerabilidade . Como ela aponta, 19 famílias oriundas das zonas rurais de Morretes foram abrigadas no Centro Espírita. Este

recebia doações, mas as famílias relatavam a falta de água, comida e remédios. As famílias se queixavam da qualidade e quantidade de alimentos e do descaso da prefeitura para com eles, havia também muitos relatos da dificuldade na relação entre equipe responsável pelo Centro Espírita com as famílias, como também entre as mesmas (RODRIGUES, 2015, p. 18).

Nesse estreitamento de convívio com estas famílias travou-se contato com a comunidade rural de Morro Alto, em Morretes. O acompanhamento desta localidade e ativa participação junto à Escola Rural Municipal de Morro Alto e sua comunidade, bem como com outras comunidades e respectivas escolas, fruto desse processo inicial de formação de vínculo, foi um dos pontos de maior atuação ao longo desses anos do coletivo.

No ano de 2013 o “Águas de Março” foi convidado pelas professoras Tarcisa Bega e Elisa Vasconcelos das Ciências Sociais, na sede da UFPR em Curitiba, para compor o Programa de Desenvolvimento Urbano e Regional (PDUR) com enfoque nas discussões sobre habitação de interesse social.

Desde então, as ações iniciadas por aqueles sujeitos que construíram o “Águas de Março” desembocaram num projeto de extensão vinculado a um programa na UFPR.

O PDUR dispõe de uma equipe multidisciplinar composta por quatro coordenadores, docentes da UFPR e UFPR – Setor Litoral¹¹, bem como técnicos-administrativos, bolsistas (dez) e voluntários. Tanto em Curitiba quanto no Setor Litoral acontecem reuniões semanais para o desenvolvimento das ações, além de grupos de estudos¹² (BASTOS, 2014). No Litoral, almeja a produção de conhecimento informacional e organizacional no sentido de contrarrestar a violação de direitos, se posiciona no sentido da afirmação da cidadania e luta por conquista de novos direitos. E, por conta disso, diversos são os sujeitos que dialogam¹³ com o projeto: gestores públicos, representantes do judiciário, conselheiros, membros de ONG's, moradores das comunidades, professores da rede pública, estudantes e etc.

No Setor Litoral o PDUR se propõe à construção de um site amplo (Observatório de Geotecnologias Sociais) com o objetivo de contribuir, através de sua mediação, na relação democrática Estado – sociedade civil, buscando o empoderamento desta última no litoral do Paraná, bem como o aprimoramento do último no que toca a uma gestão pública comprometida com a cidadania. O amadurecimento da proposta de implementação de um Observatório de Geotecnologias Sociais é amadurecido no estreitamento da relação “Águas de Março” e comunidades, que ocorreu após as catástrofes de 2011 (RODRIGUES, 2015). Este “Observatório” almeja o desenvolvimento por territórios escolares, bem como conselhos e associações da sociedade civil. Dessa forma, utilizará a tecnologia social georreferenciamento para auscultar e representar as lacunas e ausências das políticas públicas, almejando com isso a construção de um banco de dados tocantes a afirmação e acesso a direitos. A publicização, assim, de informações atinentes ao desenvolvimento social do litoral do Paraná se coloca para o fortalecimento das demandas das populações da região. Estas informações

¹¹ São as professoras Tarcisa Bega e Elisa Vasconcelos em Curitiba e os professores Jayson Guimarães e Édina Vergara, no Litoral.

¹² Por limitações de diversas ordens no PDUR (Litoral) as reuniões para a efetivação do grupo de estudos não pode acontecer ainda, tornando indispensável pesquisas que permitam o avanço reflexivo do grupo, como aqui proponho.

¹³ Prefiro a expressão sujeitos que dialogam do que público-alvo pois a primeira representa melhor uma concepção de horizontalidade e troca do que a idéia de receptáculo que a segunda emana.

públicas podem, inclusive – e assim almeja o PDUR – servirem como instrumental para a captação de recursos para contribuir no desenvolvimento comunitário a partir do protagonismo dos próprios sujeitos, a partir projetos geridos coletivamente . Inicialmente, se protagoniza esta linha de intervenção no município de Morretes-PR, tendo em vista a articulação daqueles três eixos mencionados: escolas do campo e rurais/comunidades rurais; conselhos gestores de políticas públicas e direitos ; e associações da sociedade civil.

Monteiro e Vergara (no prelo) apontam que o Observatório de Geotecnologias Sociais é uma metodologia que se insere como ação política para o desenvolvimento social inclusivo para o empoderamento comunitário. Se utiliza de softwares livres para a construção de uma cartografia social além de apresentação, problematização e implementação das dinâmicas legais para a organização comunitária, juntamente, com a divulgação dos Programas Federais que podem ser acessados pelas comunidades. Uma das perspectivas centrais é que os sujeitos também sejam gestores da materialização de seus direitos e a produção de saberes construído a partir de diferentes saberes incida propositivamente para o enfrentamento da vulnerabilidade social a partir das escolas, conselhos, associações, ou seja fortaleça, dessa forma, o Sistema de Garantia de Direitos.

Os autores citados abordam que esta metodologia assentada em projetos a partir dos sujeitos daqueles espaços, através da identificação de demandas, planificação, captação de recursos e gestão coletiva, são meios que contribuem para o fortalecimento da autonomia, solidariedade com as pessoas e com o ambiente em que vivem. Busca-se a formação dos atores para elaboração e utilização da cartografia social e, com isso, aventar possibilidades de organização a partir das demandas sociais locais, e viabilizar meios: juntos buscar participar de captação de recursos para o desenvolvimento social.

Como fica exposto, a preocupação do PDUR e sua práxis que lhe dá materialidade, o Observatório de Geotecnologias Sociais, tem como perspectiva estratégica de sua ação construída *com* as pessoas.

A utilização de mapas através da cartografia social são ferramentas importantes para se visualizar os direitos implementados ou violados. E, dessa

forma, pode ser utilizadas por instituições e organizações sociais, bem como os sujeitos das comunidades, para melhorar a consecução das políticas públicas: judiciário, escolas, conselhos, conferências, fóruns poderiam se valer destes instrumentais pedagógicos para fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos.

4. CAPÍTULO 2 CONTEXTO HISTÓRICO

4.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA LUTA PELA REDEMOCRATIZAÇÃO À EMERGÊNCIA DO NEOLIBERALISMO

Nesta parte abordo o percurso histórico, social e político vivenciado pela sociedade brasileira que marca dos finais dos anos 1970 aos anos 1990. Isto é, este recorte almeja apreender a contextualidade que configurou a gênese e desenvolvimento dos conselhos gestores de políticas públicas e direitos no país. Almejo reconstruir sinteticamente um processo que abarca a crise do regime militar e abertura política até a consolidação da democracia no país sob a égide do processo político, econômico, social e cultural conhecido como neoliberalismo. A intenção é registrar os avanços e recuos que cada processo histórico imprimiu na questão participativa da sociedade brasileira. Avaliamos a importância de jogar luz nesses processos pois são a partir deles que se constituirá os conselhos gestores.

4.1.1 FINAIS DOS ANOS 1970 E DÉCADA DE 1980

Apesar dos conselhos gestores só virem à luz na normatização jurídica brasileira a partir da Constituição de 1988, o processo da construção destes canais de participação da sociedade civil nos rumos do Estado foi fruto de um longo processo em que aquela foi fincando sulcos cada vez mais profundos na dinâmica participativa do país. Dessa forma, abordaremos este período a fim de uma melhor compreensão da gênese destes espaços públicos.

A década de 1980 foi um período de muitas transformações na sociedade brasileira. Vínhamos de um processo de abertura política “lenta, gradual e segura” orquestrada de cima pelos militares que ensaiavam o “retorno aos quartéis”. A ditadura caminhava para um desfecho melancólico ocasionado por grave crise econômica. O agravamento das finanças nacionais, agudizada por mudanças adversas no cenário mundial, conduziram o Brasil ao colapso financeiro e a dramática crise econômica.

Ao findar a década de 1970, o país apresentava nítidos sinais de esgotamento para manter um ritmo de expansão. Apresentava “exacerbada concentração econômica e de renda, acentuado desequilíbrio no balanço de pagamentos, elevada dívida externa, crescimento dependente de ingresso de capital externo, inflação elevada e em ascensão e conflitos trabalhistas” (BRUM, 2010, p. 388). A economia entrava em recessão. O “milagre econômico” se esgotara, bem como, evidenciava a decadência do regime militar.

Toda esta configuração gestava um quadro de elevado grau de dramaticidade. A crise da dívida externa se agravou a tal ponto que o país rendeu-se aos ditames do FMI, perdendo o controle do seu sistema econômico, como atesta Brum (2010):

Em novembro de 1982, as autoridades da área econômica do governo anunciaram a necessidade de o Brasil submeter-se às exigências dos credores, sob a tutela e a auditoria do FMI. Na prática, era a falência financeira do país. O acordo com o fundo foi firmado em fevereiro de 1983. Transferiam-se para o sistema financeiro internacional as decisões fundamentais sobre a gestão financeira e econômica do país (BRUM, 2010, p. 390).

Correlacionado ao problema da dívida externa e da falta de crédito externo apelou-se para o endividamento interno gerando um descontrole inflacionário.

Todo este processo fazia emergir uma crescente insatisfação popular, pois era ,principalmente, à classe que vive do trabalho que se fazia sentir, em maiores contornos, a gravidade deste período. Em contrapartida, foi marcado pelo ascenso dos movimentos sociais. A luta por melhores condições de vida se articulará com a

pressão pelo retorno da democracia. Já no findar dos anos 1970 crescia a mobilização da sociedade civil em torno de diversas bandeiras.

Foi um período de luta nacional pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares. No plano mais geral, buscava-se o direito de eleger representantes para cargos públicos, o direito de se manifestar e de se organizar livremente. Tratava-se de mudar as regras do controle social e de alterar a forma de fazer política no país. O clamor à participação era geral e não se restringia aos setores populares. As demandas marcaram um período de ciclo de protestos e mobilizações em busca da democratização da sociedade brasileira, ao final da década de 1970. O fim do regime militar e a volta de eleições livres, com legítimos representantes da sociedade civil, eram os objetivos centrais de todas as ações (GOHN, 2007, págs.50 e 51)

Todo este caudal de participação contribuirá para a redemocratização da sociedade brasileira. Se a década que vai de 1979 a 1989 é interpretada pelos analistas econômicos como “a década perdida”, para a organização da classe trabalhadora este período é marcado pelo ascenso do movimento de massas. Uma onda participativa se dará por meio de diversos movimentos e organizações: movimento negro, indígena, camponês, de população de rua, de associações de moradores, uma ampla diversidade de organizações não-governamentais etc. A conquista, por parte da população, de canais de participação se mostrava como elemento central. A vontade crescente de indivíduos para participarem nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão se consolidará.

O novo campo democrático desenvolveu uma cultura política de mobilização e de pressão direta, como prática principal para viabilizar o encaminhamento das demandas que compunham suas agendas (GOHN, 2007, p.52).

A questão da qualificação da participação, isto é, a superação da simples pressão e reivindicação por demandas, começava a ser pautado nos movimentos sociais. Dessa forma, o debate dos conselhos vinha à luz através de indagações sobre este novo momento. Que canais construir? Com que qualidade? Como desenvolver a participação? (DEMO apud GOHN, 2007)

Data da primeira metade desta década, o surgimento de três atores políticos muito importantes para o processo de redemocratização que marcou os anos 80: o

Partido dos Trabalhadores (PT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST).

Com todo este adensamento da sociedade civil o país mergulhava, no segundo semestre de 1983 e primeiros meses de 1984, na luta pelas “Diretas Já”, cujo objetivo era a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional “Dante de Oliveira”. Esta apontava a instituição de eleições diretas para a escolha de presidente da República. Milhares de pessoas ocuparam as ruas, nos principais centros urbanos. Em São Paulo e Rio de Janeiro estimou-se a presença de mais de um milhão de pessoas em cada cidade .

Porém, a luta pelas “Diretas Já”, em 25 de abril de 1984, saiu derrotada pois a Emenda Constitucional não conseguiu o número de votos que necessitava para ser aprovada, dentro da Câmara de Deputados¹⁴.

Dessa forma, a oposição moderada ao regime ditatorial, PMDB e dissidentes do PDS, se articulou em torno da candidatura de Tancredo Neves como presidente e José Sarney como vice. Se constituía a Aliança Democrática que viria a derrotar o candidato do governo Paulo Maluf, do PDS.

A euforia que marcara a eleição de Tancredo Neves, entretanto, dará espaço para a tristeza com a morte deste. Sarney, assim, assume a Presidência da República¹⁵.

A transição política que marcou a saída dos militares na condução do governo para a abertura democrática será resultado de dois processos diferentes:

De um lado, a desintegração progressiva do sistema de poder implantado no país em 1964. E, de outro lado, a emergência política da sociedade civil, que foi reconquistando paulatinamente a cidadania e passou a ocupar crescentes espaços no cenário político nacional (BRUM, 2010, pg. 399).

¹⁴ Para ser aprovada a EC Dante de Oliveira, que almejava a instituição de eleições diretas para o cargo máximo do executivo, se necessitava a maioria qualificada de dois terços de votos favoráveis à sua aprovação na Câmara Baixa.

¹⁵ José Sarney, antes de vincular-se ao MDB, compunha o arco de forças políticas que davam sustentação ao regime militar, desde 1964. Chegou a ser, inclusive, presidente da Arena e, posteriormente, do PDS.

Contudo, a característica da transição implicou, certamente, “uma ruptura com a ditadura implantada em 1964, mas não com os traços autoritários e excludentes que caracterizam aquele modo tradicional de se fazer política no Brasil” (COUTINHO, 2008, p.133). Tivemos, dessa forma, uma transição “fraca”. Embora, se verificou uma relação mais equilibrada entre Estado e sociedade civil.

Todo esse caudal participativo verificado no alargamento da transição (embora ainda frágil) desde “abaixo” pela sociedade civil incidirá na Nova República, no governo Sarney. Como marcas deste durante sua gestão foram a instauração do processo constituinte e a adoção de diversos planos econômicos.

O Plano Cruzado foi o primeiro¹⁶, naquele governo, construído no intuito, como os demais seguintes, de minorar o processo inflacionário e, juntamente, buscava-se a retomada do crescimento econômico. Contudo, pela preponderância, nestes planos, dos aspectos econômicos em detrimento do social na dinâmica macroeconômica, verificou-se um agravamento dos padrões de desigualdade na sociedade brasileira.

Vale dizer que, durante a Nova República expressivas greves e explosões de massas aconteceram. Só para elencar alguns fatos: em outubro de 1986 uma greve na cidade de Leme, interior de São Paulo, é atacada pela PM, deixando um saldo de dois camponeses mortos e 22 feridos gravemente; os conflitos pelo acesso à terra promoverão mais de 70 assassinatos por ano de líderes sindicais, mortos a mando dos fazendeiros (uma dessas vítimas será Chico Mendes); em 1987, um movimento de protesto, em Brasília, ocasiona em uma violenta rebelião popular; no Rio de Janeiro, em 1987, o ônibus presidencial com o presente da República dentro é cercado por populares e arrastado pela multidão; logo em seguida a este acontecimento, alguns dias depois, estoura uma rebelião na cidade do Rio de Janeiro cujo estopim foi o aumento das tarifas de ônibus; o governo Sarney ordena a repressão dos movimentos grevistas em vários lugares do país pelas Forças Armadas, gerando confrontos; em novembro de 1988, na Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) acontece uma greve de grandes proporções, com 18 mil operários

¹⁶ Posteriormente a este adveio, no governo Sarney, o Plano Cruzado II (1986), o Plano Bresser (1987), o Plano Verão (1989).

parando suas atividades, que foi duramente reprimida pelas Forças Armadas deixando um saldo de três mortos e muitos outros feridos, gerando uma comoção nacional (DA SILVA, 1990)

Neste cenário de instabilidade econômica, social e política se instaura, em 1987, a Assembléia Nacional Constituinte. Mesmo com o grau de influência nas decisões não terem se dado em patamares de maior igualdade entre os interesses populares da sociedade civil em relação à sociedade política, cuja grande parcela representava interesses privados, como aponta Florestan Fernandes (FERNANDES, 2014) se verificou um forte afluxo participativo da população neste processo.

Pela primeira vez na história do país, e atendendo às pressões das novas formas de representação, são aceitas emendas populares, propostas por petições encaminhadas por pelo menos três organizações da 'sociedade civil' acompanhadas por 30 mil assinaturas. Campanhas variadas circulam no país em favor da incorporação de medidas institucionais em favor dos trabalhadores, de minorias raciais e sexuais, da mulher, da criança e do jovem, pelo meio ambiente etc (DA SILVA, 1990, p.391).

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 incorporou uma série de direitos civis e sociais, embora alvo de forte oposição de expressivos setores sociais e políticos que viam no alastramento de direitos motivos de ingovernabilidade. Estes setores, que ganharão força na década seguinte, irão obstruir muito dos avanços sociais gerados com a “Constituição Cidadã”. A desconfiguração da Constituição será de tal monta, nos anos seguintes, que muitos dirão, como Plínio de Arruda Sampaio, por exemplo, que aquela Carta Magna não existe mais, e sim, surgiu no lugar daquela outra coisa¹⁷, aludindo à perda de direitos que setores conservadores imprimiram na sociedade anulando, dessa forma, as conquistas obtidas daquele processo constitucional. Baptista (2012) assim explicita a contradição entre o que está no papel e a realidade:

O maior problema da Constituição de 1988 tem sido a sua concretização, embora não lhe falem meios jurídicos. A sociedade não reclama por mais direitos, mas por garantias de sua implementação: a prática política e o contexto social têm favorecido uma concretização restrita e excludente dos seus dispositivos (BAPTISTA, 2012, p. 8).

¹⁷ Fala esta explicitada pelo histórico militante de esquerda no documentário “Laboratório Brasil – 15 anos do Real”. Acessível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3LHH7nigO6A>.

4.1.2 ANOS 1990

A década de 1990 se inicia com a chegada ao governo federal de Fernando Collor de Mello. Este protagonizara importante embate com as forças de esquerda, representada na candidatura de Luís Inácio da Silva, o Lula, nas eleições de 1989, no segundo turno. Como aponta João Pedro Stédile, liderança do MST, a perda eleitoral da esquerda nesse processo foi um dos pontos culminantes que desaguiaria num forte refluxo do movimento de massas verificado nos anos 90¹⁸.

Collor obteve aquela vitória eleitoral apostando num discurso modernizante, apelando para o sonho de consumo da população, aludia às esperanças de acesso ao Primeiro Mundo, atrelado ao combate ao que ele definia como “marajás”, funcionários públicos com altas remunerações e privilégios, símbolos do parasitismo e ineficiência que arrastava o Estado para o atraso.

Este projeto venceu, consolidando orientações econômicas de viés ortodoxo¹⁹ que preconizava, entre tantas outras medidas, abertura econômica e diminuição dos gastos sociais. Era o chamado neoliberalismo fincando suas bases na sociedade brasileira. Além do que, este cenário era potencializado pelo contexto da queda do Muro de Berlim, em 1989, e extinção da União Soviética, em 1990, abrindo passagem para a globalização da economia mundial.

Chegado ao governo o mandato presidencial coloca em prática o “Estado Mínimo”, “extinguindo órgãos públicos, demitindo e pondo em disponibilidade milhares de funcionários públicos e abrindo um vasto programa de privatizações, Era o Plano Collor” (DA SILVA, 1990, p. 402).

¹⁸ Fala realizada durante uma série de debates intitulado “De Jango a Lula” organizada pela Associação Casa de Cidade, no dia 11 de novembro de 2011, em São Paulo. Acessível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LVCy4-FxK9I>.

¹⁹ Carlos Lessa (professor de economia da UFRJ) em entrevista concedida a Paulo Passarinho no programa Debate Brasil aborda que a introdução do neoliberalismo já aconteceu no governo de Sarney, através da abertura comercial perpetrada pelo então ministro da Fazenda daquela época, Mailson da Nóbrega. Acessível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OIklzZdsH0>.

Esta política apresenta, inicialmente, melhorias no combate à inflação embora não imprimia políticas globais contra as desigualdades sociais e a concentração de renda. Paralelamente, se promoveu a eliminação das tarifas aduaneiras, sobre as importações. Uma avalanche de produtos supérfluos adentrava o território nacional, proporcionando o júbilo dos setores médios. Contudo, gera uma grande depressão econômica. As empresas brasileiras ficaram com dificuldades de vender seus produtos e, com isso, o desemprego se expandiu. “A produção industrial do país, já gravemente atingida por anos de crise, cai 26% em 1990 e o PIB é reduzido de 453 bilhões de dólares, em 1989, para 433 bilhões, em 1990” (DA SILVA, 1990, p. 404).

Ao mesmo tempo, um amplo programa de privatização das empresas estatais se fez cabo e selaria a vitória dos setores conservadores que já se manifestavam desde a Constituinte.

Se fazendo água o Plano Collor, o governo então aprofundará ainda mais medidas com o receituário neoliberal através do Plano Collor II, em janeiro de 1991: juros altos, desindexação, estímulo para aumentar a abertura ao mercado externo e ampla política de importações. Novamente, a inflação é diminuída porém não era eliminada.

Selará o declínio e queda do governo Collor as denúncias e comprovações de corrupção. Vinha à luz o “Esquema PC”²⁰ e as mordomias, envolvendo a primeira-dama, com recursos públicos, através das verbas da Legião Brasileira de Assistência.

Dessa forma, em protesto contra a corrupção, populares, principalmente jovens secundaristas, saem às ruas. Era um grande movimento de massas que fazia lembrar às manifestações pelas “Diretas Já”.

Em 1992, o Senado Federal, por ampla maioria, decide pelo impeachment de Collor.

²⁰ Referência a Paulo César Farias, ex-tesoureiro da campanha eleitoral de Collor. Aquele coordenava “uma rede de propinas e extorsões que desviava de empresas particulares, com negócios com o Estado, recursos que através de correntistas fantasmas financiavam a família Collor” (DA SILVA, 1990, p.406).

Com esse desfecho assume a Presidência da República Itamar Franco. Este governo almejou a construção de uma ampla conciliação nacional. Exponentes dos principais partidos do país, como do PT, do PDT, do PSDB, do PMDB (ficando somente de fora o PDS e a fração do PFL que seguia Antônio Carlos Magalhães) se uniram neste amplo arranjo governativo.

Itamar adota um perfil contraditório de gestão, ora tendendo para políticas estatizantes e nacionalistas, ora imprime medidas de cunho neoliberal, como se deu através da privatização das siderúrgicas estatais.

Em seu governo, em dezembro de 1993, institui o Plano Real, cujo objetivo era a busca da estabilidade econômica, agravada pelos quadros inflacionários e de déficit das contas públicas. Fernando Henrique Cardoso, juntamente com a acessória de uma equipe de economistas, lança este plano, que buscava eficiência na gestão dos recursos monetários e controle do déficit público.

Com o sucesso do Plano Real, que garante queda vertiginosa da inflação, FHC se habilita a concorrer à presidência da República, para as eleições de 1994. Na verdade,

o Plano Real promoveu, poucos meses antes da eleição, uma verdadeira chantagem eleitoral: ou se votava no candidato do Plano ou estava em risco a estabilidade da moeda, promovendo-se a volta da inflação, a ciranda financeira e a escalada dos preços. Os brasileiros traumatizados com uma inflação de 50% ao mês (junho de 1994) e esgotados com a incapacidade de planejar sua vida cotidiana, votaram na moeda e na promessa de que, com a estabilidade, viriam o crescimento e dias melhores (BEHRING, 2008, p. 155).

O eminente sociólogo paulista desbanca a esquerda no primeiro turno com 54,2% dos votos. Através da composição de centro-direita o governo FHC, que teve dois mandatos consecutivos, aprofundou a contra-reforma do Estado brasileiro, aumentando ainda mais os laços de subordinação do país junto ao sistema financeiro internacional (BENJAMIN *et al*i, 1995).

O Plano Real sedimentaria as bases deste processo. Compondo uma série de planos de estabilização, sob o patrocínio de organismos internacionais, para os países periféricos viabilizar-se-ia a renegociação de dívidas velhas com o objetivo de

propiciar novos empréstimos. O horizonte dessa engenharia era a desregulamentação profunda dos mercados locais para uma livre circulação dos fluxos financeiros de curto prazo (BEHRING, 2008, p.156).

A aposta na prevalência no setor financeiro especulativo com sua política econômica foi a tônica de seus mandatos. A queda dos gastos estatais – principalmente nas áreas sociais – gerava superávits que eram destinados ao pagamento da dívida pública ao mesmo tempo em que se transcorria um forte endividamento do Estado associado a juros altíssimos. Dos Santos denuncia esta política apontando que

os resultados desta política são criminosos. Ela aprofunda a desigualdade social, reforçando a concentração da renda nacional na mão de um pequeno grupo. Ela privilegia um setor financeiro totalmente inútil. Os bancos não emprestam mais para nenhuma atividade econômica deste país. Seus recursos estão totalmente orientados para a especulação com a dívida pública. Ao mesmo tempo, estes juros altos atraem os investimentos especulativos internacionais provocando, de imediato, um alívio cambial mas, a médio e longo prazo, uma sangria de recursos brutal (DOS SANTOS, , p. 16).

Com estas medidas incidiu-se fortemente na geração de desemprego e, com isso, verificou-se a quebra da “espinha dorsal” da classe que vive do trabalho, representado pelo emprego. Isto incidirá preponderantemente no processo de desmobilização das lutas sociais. Os anos 90 seriam palco para a hegemonia do pensamento único, no individualismo, no consumismo como horizonte de sociabilidade. O movimento de massas, tão ativo na década passada, refluirá.

O nível de preponderância na relação de força do capital sobre o trabalho que este período vivenciou – como em várias outras partes do mundo – foi tão intenso que ocasionou o abocanhamento para o setor privado de importantes empresas públicas. A privatização corroeu expressivos patrimônios da população brasileira.

Todo este cenário retratado caracterizou-se pelo aprofundamento do neoliberalismo na vida nacional. Como vimos, no governo Sarney medidas liberalizantes da economia já vinham à luz para se adensarem nos governos seguintes e alcançar o cume nas gestões do PSDB, com FHC à frente.

Expressão do pensamento cunhado como neoliberal foi um conjunto de medidas alicerçadas por economistas latino-americanos de raiz liberal, altos funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com o governo dos Estados Unidos que produziram um documento que ficou conhecido como “Consenso de Washington”²¹.

Na década de 1990 muitos países periféricos adotaram estas medidas como receituário. Apesar da coação perpetrada por agências multilaterais, como o FMI, por exemplo, que subordinava a concessão de créditos ao adequamento das economias dos países solicitantes às novas regras, é bom se dizer que estes constrangimentos tiveram forte aceite das elites políticas e econômicas dos países dependentes, como se verificou na América do Sul.

Desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado²² foram a tônica neste período, inclusive no Brasil.

5. CAPÍTULO 3 DOS CONSELHOS DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nessa parte de minha pesquisa abordo a conceitualização dos conselhos gestores de políticas públicas, isto é, o que são. Bem como, indicaremos alguns limites, possibilidades e desafios inscritos nestas esferas públicas. Estes elementos

²¹ Pontos que sintetizam o “Consenso de Washington”: “1) disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos a arrecadação, eliminando o déficit público; 2) focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura; 3) reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4) liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam as instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; 5) taxa de câmbio competitiva; 6) liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos a exportação, visando impulsionar a globalização da economia; 7) eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; 8) privatização, com a venda de empresas estatais; 9) desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; e 10) propriedade intelectual” (NEGRÃO, 1996, p. 4)

²² Importante se dizer que esta minimização do Estado ocorreu na área social pois para o atendimento dos interesses do grande capital o Estado foi máximo.

foram auscultados na pesquisa de literatura especializada sobre o assunto. Vale dizer que a abordagem que desenvolvo tem um caráter genérico e introdutório.

Optei por assim proceder pois em minha vivência no fazer do PDUR junto aos conselhos me deparei com alguns questionamentos de conselheiros. O objetivo inicial de minha pesquisa era, justamente, complementar a pesquisa a partir de apresentação de um estudo, no qual relataria a inserção, que acontece, inicialmente, com a aproximação junto ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Morretes-PR.

Contudo, frente a indagações que questionaram a falta de continuidade das ações da universidade junto às comunidades, avaliei melhor adensar de forma mais aprofundada a comunicação junto aos sujeitos representantes do referido conselho. Vale destacar, que esta posição expressa por alguns conselheiros não foi uníssona, pois com uma conselheira que já conhecia o trabalho do PDUR, a confiança já estava fortalecida.

Assim, objetivo com a exploração meramente teórica sobre os conselhos almeja coletar elementos que forneçam subsídios que possam contribuir na imersão daqueles espaços a partir da práxis do PDUR.

5.1 O QUE SÃO OS CONSELHOS GESTORES

Os conselhos gestores surgem na cena política brasileira a fim de institucionalizar normatização na Constituição de 1988 que preconizava a participação popular como um dos seus objetivos. Aquela em seu artigo 1º., parágrafo único, assim diz:

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Juntamente, com a busca da participação da população na vida pública os legisladores determinaram a descentralização político-administrativa, fazendo com que outros entes federados, ou seja, estados e municípios aumentassem o seu

escopo de atuação na gestão e implementação das políticas públicas. Em fator disso, necessitava-se uma nova arquitetura a fim de otimizar a coordenação das políticas sociais e seu controle social:

estes movimentos descentralizadores e seus riscos inerentes acarretaram novos desafios de coordenação para o governo central, via de regra o detentor da maior parte dos recursos destinados a políticas sociais. Assim, uma forma recorrente utilizada pelo governo nacional para abordar este desafio foi a valorização do controle pela sociedade, principalmente por meio de conselhos locais gestores de políticas públicas (GOMES, 2003, p. 38).

Tal movimento irá se aprofundar cada vez mais na medida em que as legislações complementares que foram surgindo para regulamentar as políticas públicas exigiam a existência de órgãos colegiados paritários para a liberação, pelo governo federal, de recursos para os estados e municípios implementarem ações nas áreas afins..

Tatagiba e Teixeira (2007) assim definem o que são os estes espaços:

Os conselhos gestores são instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes podem assumir a forma de norma estatal), e que contam em sua composição com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito à voz e voto (TATAGIBA E TEIXEIRA, 2007, p.62 e 63).

Consoante à necessidade de efetivar a descentralização, a participação e o controle social do Estado proliferou uma diversidade de conselhos gestores com formatos igualmente diversos. Podemos encontrar conselhos gestores de programas governamentais, que buscam implementar ações focalizadas, nas áreas da alimentação escolar, do ensino fundamental, do financiamento; bem como podemos encontrar conselhos de políticas setoriais, definidos por lei federal, que almejam a elaboração, implantação e controle de políticas públicas, como nas áreas da saúde, educação, assistência social, por exemplo; e, também, conselhos de temas transversais como, por exemplo, na área dos direitos humanos e da violência contra a mulher.

Todo esse arranjo foi fruto da busca de superação da herança do regime de exceção perpetrado pelos militares com o apoio de segmentos expressivos da sociedade civil, isto é, principalmente, pelo empresariado e pela classe média.

É nesse contexto que vem à luz estas esferas públicas na vida nacional. Os conselhos diferiam das experiências, desenvolvidas ao longo da década de 1980, em que a população buscava espaços para se articular politicamente em torno dos conselhos populares, entre outras modalidades de organização popular. Estes arranjos mobilizatórios tinham outra natureza pois não tinha caráter vinculante com o Estado, como os tem os conselhos gestores atualmente. O educador popular, cuja produção é basilar para a construção de meu pensamento aqui exposto, Pedro Pontual discorre que:

os conselhos gestores entendidos como canais institucionais de representação criados como parte do aparelho de Estado diferem substancialmente da proposição dos conselhos populares entendidos como esferas autônomas de organização dos atores da sociedade civil para incidir nas políticas públicas. Os conselhos gestores apresentam configurações institucionais, identidades e histórias muito diversificadas (PONTUAL, 2008, p. 9).

Nesse sentido, constatamos que os conselhos gestores foram pensados com o intuito de “oxigenar” o Estado, a partir do processo de redemocratização vivenciado pela abertura social e política que o país vivenciou no final da década de 1980 e que culminaria na Constituição de 88, através da abertura de canais institucionais participativos para a sociedade civil poder influir naquele, almejando “a democratização da gestão das políticas públicas e maior eficiência no controle direto da sociedade sobre os governos” (GOMES, 2003, págs. 4 e 5).

Embora estes espaços públicos busquem a participação popular nos rumos das políticas públicas não significa propriamente a manifestação da democracia direta, pois a inserção da sociedade civil se dá por meio de representação, no qual articulam representantes da população e membros do poder público estatal, em práticas que dizem respeito à gestão pública, com igual direito de voz e voto.

Um fator importante para se avaliar a efetividade dos conselhos gestores diz respeito à especificidade de cada conselho a partir do seu desenho institucional e

sua trajetória política. Tatagiba e Teixeira (2007, p. 63) nos chamam atenção para a dimensão processual que temos que nos ater quando avaliarmos estas experiências participativas pois “os conselhos passam por fases ou momentos distintos no decorrer de sua trajetória, que se transformam ao longo do tempo, e que esse processo tem implicações na construção de sua identidade política”.

5.2 LIMITES, POSSIBILIDADES E DESAFIOS

Desde a implantação das primeiras experiências conselhistas²³ no Brasil se passaram cerca de duas décadas e meia, exigindo uma contínua avaliação desse processo. Algumas análises descambam para um forte pessimismo determinista dessa institucionalidade, ou mesmo para uma supervalorização voluntarista. Acredito na premência de uma visão crítica destes mecanismos participativos ao longo do tempo. Me referencio por visões que valorizem as conquistas dos conselhos, mas também apontem seus limites, isto é, suas dificuldades e impasses, tendo em vista a superação e reformulação dos “nós problemáticos” do fazer conselhistas. Almejo a apreensão de conhecimento crítico destas práticas que impliquem na efetividade e eficácia no que toca ao controle social e democratização das políticas públicas. Como aborda Paulo Freire, a realidade social não é estática mas sim fruto da intervenção humana, isto é, “somos seres condicionados, mas não determinados. Reconhecer que a História é tempo de possibilidade e não de determinismo, que o futuro, permita-se-me reiterar, é problemático e não inexorável” (FREIRE apud FAGUNDES 2007, p.11).

Antes de adentrarmos na configuração destes espaços que nos digam das suas possibilidades e limites pensamos ser importante abordarmos o contexto político e social do país, ao longo dos últimos anos, que incidirá no enquadramento de nosso objeto de pesquisa.

²³ Os primeiros conselhos gestores a serem implementados no Brasil foram na área da saúde, pois foi a política pública que primeiro contou com legislação complementar pós-Constituição, no ano de 1990.

Já dedicamos um capítulo de nossa monografia para aprofundar melhor este cenário maior, porém acreditamos ser necessário retomar alguns elementos que já trabalhamos a fim de reforçar certos pontos de nossa pesquisa. O que queremos dizer é que os conselhos gestores foram pensados numa conjuntura de ascenso das lutas sociais, porém foram implementados num momento que marcaram o drástico recuo das forças sociais progressistas, dando vez para a hegemonia das forças conservadoras, que se vestiram de moderna com as políticas neoliberais (BRAVO, 2011). Tal preponderância destas forças refletiam todo um processo que acontecia em nível mundial. Isso será determinante nesse processo.

Enquanto no Brasil estávamos aprovando uma Constituição que incorpora mecanismos democratizadores e descentralizadores das políticas sociais, que amplia direitos sociais, fortalecendo a responsabilidade social do Estado, os modelos de Estado Social entram em crise no plano internacional, tanto os Estados de Bem Estar Social quanto o Estado Socialista. E deste processo emerge uma crise mais ampla, que desemboca no chamado projeto neoliberal e nas propostas de redução do estado e do seu papel social. Isto vai ter um impacto muito grande na nossa experiência de democratização das políticas sociais (RAICHELLIS 2000, p. 41).

Apontamos, dessa forma, esses contextos que condicionaram - e que contém permanências nos dias atuais - historicamente os conselhos gestores para salientar alguns limites mais amplos que incidem nas possibilidades e limites de se aprofundar uma governabilidade mais ampla, que ofereça condições para a incorporação de novos atores, numa perspectiva democratizadora que adote a transparência, o debate e a deliberação pública como princípios e práticas.

A sociedade civil desenvolveu um papel de suma importância na constituição de instâncias participativas como os conselhos através da intervenção dos movimentos sociais²⁴. Contudo, relacionado a um contexto de descenso das lutas sociais verificados a partir da década de 90 entre outras dinâmicas sociais diferenciadas, esta mobilização e organização autônoma da sociedade civil não conseguiu perdurar, em grande parte. Este cenário ocasionou “muitas dificuldades para maior efetividade de atuação dos representantes da sociedade civil nos respectivos conselhos” (PONTUAL, 2008, p. 11).

²⁴

A formação de fóruns e redes foram de grande relevo neste processo.

Mesmo abordando este cenário maior e seus condicionantes que afetaram e afetam os conselhos, em minha pesquisa encontrei um tensionamento de perspectivas: possibilidades que almejam forjá-los enquanto espaços emancipatórios bem como, em sentido oposto, a reforçá-los em lógicas de sentidos contrários. Dessa maneira, colocaremos alguns elementos que me deparei em meu estudo que dizem respeito aos conselhos gestores enquanto espaços de disputas por perspectivas diferenciadas e antagônicas.

Alguns questionamentos se faz necessário para auscultarmos esta realidade complexa. Um desses diz respeito às condições necessárias para que os conselhos possam fortalecer a democratização das políticas públicas.

Será que estas esferas públicas têm incidido na modificação daquelas? Representantes da sociedade civil e do governo têm o mesmo poder de incidência nos conselhos? No jogo de relações destes espaços o que tem demonstrado a fragilização ou potencialização da ação? São algumas interrogações que penso importante para desvelar o emaranhado de sentidos que forjam a complexidade da realidade destas esferas públicas.

Desse modo, como mencionamos anteriormente, para se avaliar estas experiências temos como elementos importantes na análise o desenho institucional e a trajetória política de cada conselho gestor²⁵. No que diz respeito ao primeiro elemento Pontual (2008) observa que:

o desenho institucional dos conselhos oferece os parâmetros para a atuação do conselho, oferecendo os contornos básicos de sua identidade política. Através das leis de criação e dos regimentos internos são definidas as regras para sua composição e representação, natureza da participação, dinâmica decisória, ritos procedimentais etc., os quais, por sua vez, indicam as potencialidades e os limites de cada espaço no tocante aos resultados esperados da participação (PONTUAL, 2008, págs. 12 e 13).

A atenção às diversas especificidades do fazer conselhistas aponta um diagnóstico das relações de forças no interior destas esferas públicas. A assimetria

²⁵ Este elemento é central para nossa intervenção no PDUR junto aos conselhos em Morretes pois é a partir do adensamento vivencial articulado com aprofundamento teórico (práxis) que colheremos elementos para partirmos para um diagnóstico e a consequente proposição de encaminhamentos.

no que toca a quesitos como acesso à informações e conhecimentos implicará num consequente desnivelamento de poder. Constata-se, dessa maneira, que se faz necessário condições equitativas pois observa-se disparidades no acesso à informações e conhecimentos que incidirão na efetividade da participação nos processos de deliberação (RAICHELLIS, 2000). Esta colocação se refere tanto na relação entre os diversos segmentos da sociedade civil e entre esta e representantes do governo. Tendo em vista a superação de tais disparidades se mostra premente a transparência nas informações, prestações de contas e ações formativas permanentes. Almeja-se, com isso, a elevação da legitimidade no processo de deliberação.

Estes elementos são centrais para o avanço da dimensão deliberativa destas esferas públicas. Dessa forma, “o poder deliberativo dos conselhos segue sendo parâmetro fundamental de análise e luta política para se avaliar em que medida se atinge uma co-gestão efetiva das políticas públicas” (PONTUAL, 2008, p. 16).

Para isto, o debate sobre os conselhos se alarga para questões que vão para muito além da paridade propriamente. A paridade entre sociedade civil e governo é uma importante conquista, mas muito mais que uma dimensão quantitativa a análise tem que orientar-se por elementos qualitativos. Raichellis (2000) aponta que a

paridade não se reduz a uma questão numérica de metade-metade. Paridade implica correlação de forças, luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos Conselhos (RAICHELLIS, 2000, p. 144) .

Embora a questão da luta hegemônica permeie o fazer conselhistas e incida no poder deliberativo dos atores, em meu estudo pude constatar, também, a importância do consenso nestes espaços. É importante que os segmentos, isto é, representantes do governo e da sociedade civil estejam dispostas ao diálogo e adotem ações no sentido da afirmação da transparência²⁶. Pude constatar que, quando o governo resiste em compartilhar o poder, ou seja, criar possibilidades de o

²⁶ Quanto a este último aspecto cabe uma responsabilidade maior pois a representação governamental detêm o controle de informações e conhecimentos importantes e que afetam o poder deliberativo do conselho.

conselho ser espaço de deliberação efetiva das políticas públicas e dos seus programas, fica com grandes restrições a autonomia do conselho.

Outro aspecto importante de nosso estudo é a questão da pouca incidência dos conselhos na elaboração das políticas públicas e na problematização dos fundamentos dos programas e ações governamentais, ficando mais envolvidos, em grande parte, nas dimensões da implementação e da fiscalização. O ciclo das políticas públicas não se completa e os conselhos limitam-se nos afazeres técnico-administrativos.

Além disso, aspecto de grande relevo que não é muito apreendido é o conhecimento sobre questões orçamentárias dos programas e das políticas, implicando no poder de deliberação dos conselhos. Tanto previsões orçamentárias quanto recursos dos Fundos Públicos são pouco debatidos. Tal situação é mais grave com a representação da sociedade civil pois o manejo com tais informações envolve uma complexidade maior.

Para a superação desses aspectos problemáticos constata-se a necessidade de formação permanente e a disseminação de práticas calcadas na transparência.

Quando observados as condições efetivas que possibilitam equidades na participação e tomada de decisão o salto qualitativo para alastrar o campo de possibilidades dos conselhos é bem grande.

Porém, por mais que haja boa vontade, formação e transparência o nó górdio está alocado na organização autônoma da sociedade civil. São os espaços construídos por esta que podem aventar a necessária mobilização e pressão popular que incida sobre os conselhos.

6. CAPÍTULO 4 OS CONSELHOS GESTORES E O PDUR (LITORAL) ENQUANTO INSTÂNCIAS CONTRIBUTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DE UM SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

Todo o percurso desenvolvido em minha pesquisa, isto é, de apresentação do fazer, historicidade, concepções do PDUR (Litoral) bem como explanação sobre os conselhos gestores de direitos e políticas públicas, abarcando seu processo de constituição e desenvolvimento na vida sócio-política do país, auscultando seus limites e possibilidades, nos possibilita abarcar uma dimensão de suma importância para a efetivação de direitos e que articula as dimensões elencadas. Trata-se do sistema de garantia de direitos. Este, para a sua concretude se torna vital a presença de espaços de controle social. Movimentos sociais e conselhos agregam uma grande potencialidade para pressionar a efetivação de um sistema de garantia de direitos.

A implementação de um trabalho em rede requer intencionalidade de agregamento de forças de diversos atores. Denota articulação entre instituições (TEJADAS, 2010): Poder judiciário, Ministério público, Defensoria Pública, organizações não governamentais com atuação na defesa de direitos bem como as que atuam na implementação de políticas públicas, órgãos envolvidos com a promoção das políticas públicas que materializam direitos, Poder Executivo e os serviços de que dispõe, *movimentos sociais, conselhos, unidades de ensino e de conhecimento e crítica*.

A efetivação da proteção social como sistema de garantia de direitos requer um amplo trabalho de diálogo, acordos, pactos entre os atores da defesa, proteção e do controle social.

As diversas experiências de instituições atuantes no âmbito da proteção social vem demonstrado que quando não se tem um trabalho em rede, com união de

forças interinstitucionais o resultado implica numa baixa incidência na proteção e defesa da garantia de direitos da população²⁷.

Este debate, penso eu, se apresenta com um grau de dramaticidade intenso. Pois, em grande parte, a falta de articulação e mobilização entre os responsáveis para a efetivação do direito, acarreta em grande prejuízo para as pessoas que demandam estas instituições.

Maria Juanita, subsecretária de direitos Humanos do estado de Minas Gerais, aponta que para haver articulação entre diversas instâncias e atores tem que haver procedimentalização, isto é, prática de integração. Isto se consegue quando houver diálogo, escuta do outro, entendimento das percepções, concepções das diversas partes envolvidas no processo... A partir daí se consolida as bases para a construção do sistema de garantia de direitos, e que chega a um grau de maturação quando se culmina numa pactuação²⁸ ou protocolização.

A mesma coloca que este caminhar não é fácil pois envolve o desvencilhamento de poderes, vícios, superioridades... Enfim, sair do próprio espaço para aproximar-se e entender o espaço do outro. Requer alteridade. Para ela, esta é a parte mais difícil.

Para o sistema de garantia de direitos não existe um desenho procedimental de trabalho exigindo, dessa maneira, a construção coletiva dos atores envolvidos. Exige a feitura do *modus operandi* de todos que fazem parte do sistema. O que requer um longo diálogo.

²⁷ Este debate se assemelha em muito às discussões que acontecem no âmbito da educação. O próprio Projeto Político Pedagógico do Setor Litoral da UFPR se posiciona no sentido da totalidade como procedimento de apreensão da realidade, através da trans e interdisciplinaridade, se contrapondo a uma visão estreita que defende a rígida delimitação das áreas do conhecimento circunscritas em seus próprios campos. O âmago da discussão, entendo, tem contornos muito similares. A educação bem como a proteção social sem uma perspectiva transversal no seu agir e conceber encontra barreiras intransponíveis para se alçar dimensões emancipatórias, isto é, que reverta para práxis transformadora.

²⁸ Capacitação “Teoria e Prática do Conselho Tutelar”, realizada nos Centro Vocacionais Tecnológicos - CVT, no dia 15 de outubro de 2014, promovido pelo Governo do Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE. Acessível em: <https://www.youtube.com/watch?v=P9WCgEuEVOo>

A gestora pública aponta que há a necessidade neste processo de implementação do sistema de garantia de direitos ter uma pessoa de referência responsável pela coordenação (facilitação), no qual o executivo local tem que atribuir responsabilidades. Este coordenador, em seguida, mapeará os atores e instâncias atuantes no âmbito da proteção social, para em seguida começar-se as reuniões de trabalho, definir procedimentos e estabelecer acordos entre as partes para gerar fluxo de trabalho e, assim, efetivar o sistema.

Todo este caminhar ocasionará menos problemas do que ocorreria anteriormente à implementação daquele pois permite a concretização de um fazer acordado entre todos os atores, não abrindo margem para questionamentos, dúvidas, indisposições... Requer a continuidade para avaliação permanente para se discutir o processo, suas falhas...

Historicamente, as ações têm se dado de forma fragmentária e localizada incidindo numa baixa efetividade e eficácia das ações voltadas para a proteção social.

Baptista (2012) assim coloca a estruturação de um sistema de garantias:

O argumento é que a ação objetivando a garantia de direitos — dada a incompletude do âmbito das instituições para enfrentamento da complexidade das questões a serem enfrentadas — demanda uma intervenção concorrente de diferentes setores, nas diversas instâncias da sociedade e do poder estatal. A efetividade e a eficácia dessa intervenção dependem de sua dinâmica, que, por mais complexa que seja sua arquitetura, não pode deixar de realizar uma articulação lógica intersetorial, interinstitucional, intersecretarial e, por vezes, intermunicipal. Essa articulação deve levar à composição de um todo organizado e relativamente estável, norteado por suas finalidades. Esse tipo de organização configura um sistema, que se expande em subsistemas, os quais, por sua vez, ampliam-se em outros subsistemas de menor dimensão, cada qual com suas especificidades (BAPTISTA, 2012, p. 10).

Como a autora observa, trata-se de questões complexas que demandam um agir coletivo coordenado para maior efetividade. O PDUR, através do seu contato entrelaçado historicamente com os sujeitos, cujo objetivo norteador é a construção de um observatório social, juntamente com os atores inseridos nos conselhos municipais, tem um papel muito importante nesse processo para fomentar a estruturação de um sistema de garantias de direitos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A guisa das considerações finais para o presente trabalho de conclusão de curso desenvolvi pesquisa sobre os conselhos gestores, buscando aportes para a condução do fazer junto ao Programa de Desenvolvimento Urbano e Regional (PDUR), cujos conselhos ocupam dimensão estratégica para a implementação do Observatório de Geotecnologias Sociais. Este, como vimos almeja o desenvolvimento social a partir dos próprios sujeitos.

A discussão partiu da minha trajetória enquanto sujeito político, buscando apreender um pouco deste meu percurso em que experienciei vivências deliberativas. Este momento inicial foi importante abordar pois expressa um processo de inflexão em minha vida para as questões que envolvem participação e deliberação nas instâncias coletivas.

Percorremos um pouco sobre o PDUR e o Observatório de Geotecnologias Sociais, este como elemento estratégico no fazer do primeiro. Descrevi o processo que marca o início do movimento, denominado “Águas de Março”, que nasceu como resposta de setores da comunidade acadêmica do Setor Litoral da UFPR às catástrofes que se abateram sobre a população litorânea do estado, até a constituição enquanto um projeto formal no âmbito da universidade.

Apontei os as linhas de intervenção que o PDUR (Litoral) desenvolve na atualidade, que transcorre junto a conselhos gestores, associações da sociedade civil, escolas e comunidades. Como explicitado, todos estes espaços de atuação circunscrevem-se numa perspectiva articulada com o intuito de fortalecer os sujeitos nos seus territórios, buscando empoderá-los. Este fazer se constrói junto das pessoas.

Busquei retratar o contexto que marcou a gênese do debate em torno dos conselhos, processo este marcado pela luta contra a ditadura militar e pela conquista da redemocratização, e que contou com forte participação da sociedade civil que cada vez mais conquistava espaço. Todo este acúmulo de forças para os setores

progressistas iria ser minado com o advento da hegemonia neoliberal que se verificou na década de 1990.

A preocupação com este contexto foi por conta de que ele influenciou na configuração do controle social, bem como no alastramento das políticas públicas e suas interconexões necessárias para a efetivação de um sistema de garantia de direitos.

Adentrei sobre os conselhos gestores, buscando aprender a sua conceitualização e investiguei dentro da literatura especializada o que alguns autores estão problematizando sobre estes espaços, seus limites, possibilidades e desafios. Tratou-se de um ponto de partida para investigações mais abrangentes. Esta singela pesquisa necessita se adensar mais, o que espero que aconteça a partir dos aprofundamentos vivenciais junto aos conselhos através do PDUR.

Finalizando meus estudos busquei colocar as possibilidades que o fazer do PDUR e os conselhos podem agregar para a consecução de um Sistema de garantia de Direitos. Este, em minha pesquisa e intervenção no projeto, se apresenta como dimensão central a fim de se consolidar a proteção social.

Todo o percurso de feitura deste trabalho foi marcado por muitas dificuldades de minha parte. Questões relativas à saúde, paternidade entre outras questões agregaram um nível de desgaste bem intenso, porém de crescimento também. Me foi de extrema importância contar com os apoios de familiares e colegas do PDUR nessa caminhada.

O presente trabalho, embora com muitas limitações, engendra-se do contato que a atuação no projeto nos proporciona junto às pessoas, com as quais muito aprendo, e do compromisso da construção de uma sociedade mais justa. O “saber” que aqui busquei desenvolver pode ter muitas falhas, mas tem “sabor”.

8. REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, Myrian Veras. **Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n.109, p.179-199, 2012.
- BASTOS, Larissa. **Relatório Final de Estágio**. Matinhos-PR: UFPR – Setor Litoral, 2014. Relatório (Estágio). Câmara de Serviço Social. Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral, Matinhos, Paraná, 2014.
- BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. Cortez. São Paulo, 2003.
- BENJAMIN, César. **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.
- BRAVO, Maria Inês de Souza.. **O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático**. In Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 27 ed. Petropolis: Vozes; Ijuí, RS: Ed. Unijui, 2010. 571p.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. 2^A ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.
- Da SILVA, Francisco C. T. **Brasil, em Direção ao Século XXI**. In: LINHARES, M^a. Yedda. História Geral do Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 385 – 445.
- DOS SANTOS, Theotônio. **Os fundamentos teóricos do governo Fernando Henrique Cardoso**. Porto Alegre, Ciências & Letras, 1996.
- FAGUNDES, Maurício César Vitoria. **Viajando com um PPP de intencionalidade emancipatória: ad-mirando a formação universitária e ação de seus sujeitos**. São Leopoldo-RS: UNISINOS, 2007. 118 p. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, 2007.
- FERNANDES, Florestan. **Florestan Fernandes na constituinte: leituras para a reforma política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo Expressão Popular, 2014.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e a participação sociopolítica**. 3^A ed. São Paulo: Cortez, 2007
- GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).

GOMES, José Menezes. **A crise brasileira e o governo FHC**. São Paulo: Xamã, 1997. 147 p.

MONTEIRO, Ricardo R.; VERGARA, Édina M. **OBSERVATÓRIO DE GEOTECNOLOGIAS SOCIAIS**: cartografia e metodologia de desenvolvimento e inclusão social. (no prelo)

NEGRÃO, João José de Oliveira. **O governo FHC e o neoliberalismo**. In: Lutas Sociais n. 1. São Paulo: Neils/Xamã, 1996, pp. 103-111.

PONTUAL, Pedro. **Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil**: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. No. 14, volume 12, novembro de 2008. Disponível em: www.polis.or.br. Acesso em 10 de maio de 2015.

RAICHELLIS, Raquel. **Os Conselhos de gestão no contexto internacional**. In: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Pólis, nº. 37, São Paulo, 2000.

RODRIGUES, Luana Lustosa. **Caracterização das escolas municipais rurais no município de Morretes e o acesso à Política Nacional de educação do Campo**. Matinhos-PR: UFPR – Setor Litoral, 2014. Monografia (Graduação). Câmara de Serviço Social. Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral, Matinhos, Paraná, 2014.

TATAGIBA, Luciana e TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **O papel do CMDCA na Política de Criança e Adolescente em São Paulo**. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007. (Cadernos do Observatório, 28).

TEJADAS, Silva da Silva. **O direito humano à proteção social e sua exigibilidade**: um estudo a partir do Ministério público. Porto Alegre – RS: PUC, 2010. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Faculdade de Serviço Social Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2010.